

N° 422857

La CIMADE et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 25 novembre 2019

Lecture du 11 décembre 2019

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

C'est la 3^{ème} fois que vous êtes saisis, après deux annulations, en décembre 2016 (CE, 23 décembre 2016, *Association La Cimade et autres*, n° 394819, T. pp. 635-646-902) puis en janvier 2018 (CE, 17 janvier 2018, *Association La Cimade et autres*, n° 410280, inédite), pour insuffisance manifeste, de la légalité du montant additionnel de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA).

Régie par les articles L. 744-9 et L. 744-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), cette allocation fait partie des « conditions matérielles d'accueil »¹ auxquelles, en vertu des articles 17 et 18 de la directive « accueil » du 26 juin 2013², transposés aux articles L. 744-1 et suivants du code, les demandeurs d'asile doivent avoir accès afin de leur assurer « *un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* ». Cette allocation s'ajoute à des prestations en nature, d'hébergement notamment. Son montant est établi selon un barème « *prenant en compte les ressources de l'intéressé, son mode d'hébergement et, le cas échéant, les prestations offertes par son lieu d'hébergement* » ainsi que la composition de sa famille – adultes et enfants – l'accompagnant.

Pour l'application de ces dispositions, le pouvoir réglementaire a prévu – c'est le premier alinéa de l'article D. 744-26 du CESEDA – que l'ADA était composée de deux montants, fixés à l'annexe 7-1 du code. Un montant journalier forfaitaire, d'une part, dont le niveau varie en fonction du nombre de personnes composant le foyer, et qui est versé aux demandeurs d'asile qui remplissent des conditions d'âge (18 ans³) et de ressources (ressources mensuelles inférieures au montant du revenu de solidarité active⁴), à raison d'un bénéficiaire par foyer. Un montant journalier additionnel, d'autre part, versé à chaque demandeur d'asile adulte non hébergé.

¹ Aux termes de l'article 2 g) de la directive « accueil », les conditions matérielles d'accueil comprennent « *le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocations financière ou de bon, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière* ».

² Directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

³ Article D. 744-18

⁴ Articles D. 744-20 et 21.

Initialement fixé à 4,20 par jour puis, après votre première annulation, à 5,40 euros par jour, ce montant additionnel a été porté, par le décret attaqué par la Cimade et huit autres associations ou fédérations d'associations (décret n° 2018-426 du 31 mai 2018 portant diverses dispositions relatives à l'allocation relatives à l'allocation pour demandeurs d'asile) qui fait suite à votre seconde annulation, à 7,40 euros par jour.

Le relèvement de ce montant s'est accompagné d'un resserrement des conditions mises à son octroi : alors que le montant additionnel de l'ADA était versé à tout demandeur d'asile adulte ayant accepté l'offre de prise en charge, auquel aucune place d'hébergement ne pouvait être proposée, ni dans un lieu d'hébergement spécialisé dans l'accueil des demandeurs d'asile, ni dans un dispositif d'hébergement d'urgence relevant du code de l'action sociale et des familles, l'article D. 744-26 du CESEDA, dans sa rédaction issue du décret du 31 mai 2018, dispose à présent que ce montant n'est pas versé au demandeur « *qui n'a pas manifesté de besoin d'hébergement ou qui a accès gratuitement à un hébergement ou un logement à quelque titre que ce soit* ». Les nouvelles dispositions prévoient en outre que, lorsque le demandeur d'asile n'est pas hébergé dans un lieu d'hébergement faisant partie du dispositif national d'accueil, il communique à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) le lieu et les modalités de son hébergement ou de logement deux mois après l'enregistrement de sa demande d'asile et ensuite tous les six mois.

1) Le premier moyen de la requête des associations, tiré de l'irrégularité de la consultation préalable du conseil territorial de Saint-Martin du fait de la différence entre la version soumise pour avis et le texte finalement publié ne vous retiendra pas. Rien n'interdit en effet au Gouvernement de modifier un projet de texte postérieurement à une consultation, pour autant que la consultation ait été sincère, c'est-à-dire que les dispositions adoptées ne soulèvent pas une question nouvelle sur laquelle l'organisme consulté n'aurait pas été mis en mesure de se prononcer (v. f. CE, Ass., 23 octobre 1998, *Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés (UFFA- CFDT)*, n° 169797, p. 360 ; CE, 20 janvier 2018, *Société Marineland, société Safari Africain de Port St Père et autre*, n°s 412210 412256, p. 14). C'est même précisément l'objet d'une consultation préalable que d'éclairer le Gouvernement afin qu'il revoie ou amende sa position.

En l'espèce, alors que le projet de décret, obligatoirement soumis pour avis le 14 mai 2018 au conseil territorial de Saint-Martin en vertu de l'article LO. 6131-3 du code général des collectivités territoriales, prévoyait la suppression de la précision figurant à l'article D. 744-21 du CESEDA selon laquelle les ressources prises en compte pour l'octroi de l'ADA sont celles déclarées pour le calcul de l'impôt sur le revenu, le décret publié ne modifie finalement pas cet article⁵. Le moyen est donc inopérant : l'écart entre les deux versions dont vous devez vérifier qu'il ne pose pas une question nouvelle concerne des dispositions qui ne sont pas modifiées par le décret. Il n'est en tout état de cause pas fondé.

2) Est ensuite contestée la modification des conditions à remplir pour bénéficier du montant additionnel de l'ADA. Alors qu'en vertu des dispositions antérieurement en vigueur, cette

⁵ L'article D. 744-21 a finalement été modifié, mais pas par le décret attaqué. Sa rédaction actuelle procède du décret n° 2018-1359 du 28 décembre 2018 relatif aux conditions matérielles d'accueil.

allocation était versée aux personnes non hébergées dans un dispositif public, c'est-à-dire dans un lieu d'hébergement spécialisé dans l'accueil des demandeurs d'asile ou un centre d'hébergement d'urgence, le décret attaqué réserve désormais le bénéfice du montant additionnel de l'allocation au demandeur qui « *a manifesté un besoin d'hébergement ou n'a pas accès gratuitement à un hébergement ou à un logement à quelque titre que ce soit* ».

Les associations contestent ces deux conditions, sur la base d'une interprétation erronée de la directive « accueil ».

Contrairement à ce qui est soutenu, la directive « accueil » n'impose pas de fournir un hébergement dans l'un des lieux mentionnés à l'article L. 744-3 à tous les demandeurs d'asile, pour autant qu'ils sont admis à se maintenir sur le territoire et ont accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'OFII en application de l'article L. 744-1.

L'obligation énoncée à l'article 17 de la directive s'agissant des conditions matérielles d'accueil est une obligation de résultat : il s'agit de garantir que les demandeurs d'asile pourront avoir « *un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* », c'est-à-dire qui ne porte pas atteinte à leur dignité.

La Cour de justice, dans un arrêt rendu en grande chambre le 19 mars 2019 (*Jawo c/ Allemagne*, aff. C-163/17, § 76 et suivants) à propos de la mise en œuvre du règlement Dublin III, a donné récemment d'importantes précisions sur ce point.

La Cour était saisie par une juridiction allemande de la question de savoir si l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux, équivalent de l'article 3 de la convention EDH, s'oppose à ce qu'un demandeur de protection internationale soit transféré, en application du règlement Dublin III, vers l'État responsable du traitement de sa demande de protection internationale, lorsque, en cas d'octroi d'une telle protection dans cet État membre, ce demandeur encourrait un risque sérieux de subir un traitement inhumain ou dégradant, en raison des conditions de vie prévisibles qu'il rencontrerait en tant que bénéficiaire d'une protection internationale dans cet Etat. La juridiction souhaitait également connaître les critères en fonction desquels elle devait apprécier les conditions de vie d'une personne à laquelle la protection internationale a été accordée.

Voici la réponse de la Cour (§ 91 à 93) qu'il nous paraît possible d'extrapoler dans une large mesure à la situation d'un demandeur d'asile pendant l'instruction de sa demande, régie par la directive « accueil » : « *Les défaillances [pour que l'article 4 fasse obstacle au transfert du demandeur « dubliné »] doivent atteindre un seuil particulièrement élevé de gravité, qui dépend de l'ensemble des données de la cause. / Ce seuil particulièrement élevé de gravité serait atteint lorsque l'indifférence des autorités d'un État membre aurait pour conséquence qu'une personne entièrement dépendante de l'aide publique se trouverait, indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, dans une situation de dénuement matériel extrême, qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que notamment ceux de se nourrir, de se laver et de se loger, et qui porterait atteinte à sa santé physique ou mentale ou la mettrait dans un état de dégradation incompatible avec la dignité humaine. / Ledit seuil ne saurait donc couvrir des situations caractérisées même par une grande*

précarité ou une forte dégradation des conditions de vie de la personne concernée, lorsque celles-ci n'impliquent pas un dénuement matériel extrême plaçant cette personne dans une situation d'une gravité telle qu'elle peut être assimilée à un traitement inhumain ou dégradant. »

L'intervention des Etats membres au titre des conditions matérielles d'accueil vise ainsi à éviter que les demandeurs d'asile soient placés dans une situation de dénuement matériel extrême qui reviendrait à nier leur dignité.

Nous n'avons aucun doute que cette intervention est subsidiaire. Le paragraphe 3 de l'article 17 permet expressément aux Etats membres de subordonner l'octroi de tout ou partie des conditions matérielles d'accueil à la prise en compte des moyens du demandeur. Et son article 20 les autorise à limiter ou retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur a dissimilé ses ressources.

Nous n'avons dès lors pas d'hésitation à vous proposer d'interpréter ces articles de la directive comme permettant aux Etats de prévoir une règle telle que celle ici contestée, subordonnant le versement d'une allocation destinée à financer les conditions matérielles d'accueil relatives au logement à la manifestation expresse un besoin de logement et à la nécessité d'exposer effectivement des dépenses pour se loger.

Il n'y a pas lieu de distinguer dans ce cadre selon que le logement à titre gratuit dont dispose le demandeur, et qui dispense l'OFII de verser le montant additionnel de l'ADA, est un logement fourni par des proches ou par l'entremise de réseaux associatifs, cette distinction étant inopérante pour atteindre l'objectif fixé par la directive. Par ailleurs, contrairement à ce qui est soutenu, l'acceptation des conditions matérielles d'accueil par le demandeur n'implique pas implicitement mais nécessairement qu'il formule une demande d'entrée dans le dispositif national d'accueil. Cette acceptation ne fait donc pas obstacle à la prise en compte du logement dont disposerait éventuellement le demandeur.

Une précision s'impose en revanche : l'obligation faite aux Etats de ne pas laisser sur leur territoire des demandeurs d'asile endurer des conditions de vie attentatoires à leur dignité est une obligation continue, qui dure aussi longtemps qu'il n'a pas été statué sur leur demande (v. en ce sens la dernière phrase du paragraphe 5 de l'article 20 de la directive, tel qu'interprété par la CJUE notamment dans son arrêt de grande chambre du 11 novembre 2019, aff. C-233/18, *Haqbin*, § 50 ; voir aussi CJUE, 27 février 2014, *Sarici*, C-73/19, § 35). La clause de rendez-vous prévue par le décret attaqué, qui impose au demandeur d'informer l'OFII dans les deux mois suivant l'enregistrement de la demande d'asile puis tous les six mois des conditions dans lesquelles il est logé lorsqu'il n'est pas accueilli dans l'un des établissements du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile – type d'hébergement, caractère stable ou précaire, durée – est de ce point de vue indispensable. Vous pourrez utilement préciser, pour répondre entièrement aux inquiétudes exprimées dans la requête, que ces dispositions ne font évidemment pas obstacle à ce qu'un demandeur porte à la connaissance de l'OFII à tout moment, en cas de modification de sa situation, les informations qu'il juge utile s'agissant de son hébergement.

3) Ce moyen écarté, il vous faudra prendre parti sur le caractère manifestement insuffisant ou non, au regard de l'objectif poursuivi par la directive, du montant additionnel de l'ADA.

Au stade du mémoire ampliatif, le moyen était tout juste assorti des précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé, le caractère manifestement insuffisant du montant de 7,40 euros par jour prévu par le décret étant exclusivement argumenté au regard du « prix moyen national du mètre carré d'un studio ou d'une pièce de 10m² », établi par l'observatoire CLAMEUR à 4,51 euros par jour, pondéré à 9 euros par jours en Ile-de-France où se concentrent un grand nombre de demandeurs d'asile.

C'est à la suite de la mesure d'instruction faite par votre 2^{ème} chambre que l'argumentation s'est enrichie, y compris dans les tous dernières heures de l'instruction.

3.1) Un mot pour commencer sur l'intensité de votre contrôle de juge de l'application de droit de l'Union et juge de l'excès de pouvoir.

Vous avez interprété en 2016 et 2018, dans le sillage de l'arrêt *Sarici* de Cour de justice (CJUE, 27 février 2014, aff. C-79/13, § 42), les paragraphes 2 et 5 de l'article 17 de la directive comme imposant à l'Etat qui n'est pas en mesure d'offrir à un demandeur d'asile une solution d'hébergement en nature de lui verser une allocation financière « *d'un montant suffisant pour lui permettre de disposer d'un logement sur le marché privé de la location* ». Nous en déduisons que la légalité de l'économie générale du dispositif ADA, qui doit respecter les objectifs énoncés par la directive, est soumise à votre entier contrôle.

A l'intérieur de ce cadre, le contrôle du montant additionnel de l'ADA, qui n'est qu'un élément de l'ensemble des prestations en nature ou financière offertes en France au titre des conditions matérielles d'accueil, est restreint à l'erreur manifeste d'appréciation, ce qui est habituel s'agissant de la fixation d'un montant par le pouvoir réglementaire du montant versé dans le cadre de dispositifs qu'il met en place.

3.2) Il vous appartient aujourd'hui de décider, au prisme donc d'un contrôle restreint, si le montant de 7,40 euros par jour pour un demandeur qui n'est pas hébergé gratuitement, soit 222 euros par mois (de 30 jours) pour un adulte seul et 444 euros pour un couple avec ou sans enfant, satisfait l'exigence fixée par la directive « accueil » telle qu'interprétée par la CJUE. Sachez que cette dépense est évaluée à un peu moins de 15 millions d'euros par mois depuis le début de l'année 2019, pour un total compris entre 66 000 et 67 000 bénéficiaires soit environ 40% des demandeurs.

Quoiqu'encore inférieur au prix journalier d'un hébergement dans une résidence sociale spécialisée dans l'hébergement de migrants, qui oscille entre 9 euros, pour des hébergements en province et 16 euros, pour Paris, référence utilisée par notre collègue Guillaume Odinet, qui insistait sur la difficulté pour des migrants d'accéder au marché privé de la location dans ses conclusions sur votre décision du 17 janvier 2018, nous sommes d'avis que ce montant n'est pas manifestement insuffisant.

Sans doute les demandeurs d'asile se concentrent-ils dans les grandes métropoles et en région parisienne, où le coût du logement est particulièrement élevé et où le dispositif national d'accueil est particulièrement saturé. Mais les réformes récentes, en particulier le schéma national des demandeurs d'asile dont la portée contraignante a été renforcée par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 qui a vocation à être bientôt arrêté, vise à améliorer la répartition territoriale des flux de demandeurs, même si ces derniers restent à ce jour, d'après les statistiques communiquées par le ministère de l'intérieur, mal répartis sur le territoire : 35% des 135 995 allocataires de l'ADA se trouvaient en Ile-de-France au 31 décembre 2018, dont 70% n'étaient pas hébergés dans le dispositif national d'accueil ; 10% des allocataires de l'ADA, dont 40% n'étaient pas hébergés dans le dispositif national d'accueil, se trouvaient en Auvergne-Rhône-Alpes ; 7%, dont 53% n'étaient pas hébergés, étaient en région PACA (s'agissant des trois premières régions).

En valeur absolue, ce montant ne paraît pas manifestement insuffisant par rapport au niveau moyen en France du loyer correspondant à un studio de 10 m² sur le marché locatif privé, pris comme référence dans les premières écritures des requérantes, qui s'établit à 173 euros par mois selon l'observatoire CLAMEUR, qui va de 112 euros par mois dans le Limousin, à 242 euros en Ile-de-France, en passant par 155 euros en Rhône-Alpes. La discussion entre les parties sur la part du coût correspondant à la prestation d'hébergement dans le prix de journée dans les centres d'accueil pour demandeur d'asile nous paraît assez vain, dans la mesure où par définition, les demandeurs d'asile qui perçoivent le montant additionnel de l'ADA ne sont pas ceux qui sont logés dans le dispositif national d'accueil.

Les éléments de comparaison internationale apportés par le ministre en réponse au supplément d'instruction auquel votre 2^{ème} chambre a procédé, ont également pesé dans notre appréciation. Il nous semble légitime de les prendre en compte, dans la mesure où le considérant 12 de la directive rappelle que l'harmonisation des conditions d'accueil vise non seulement à garantir un niveau de vie digne dans tous les Etats mais aussi à « *limiter les mouvements secondaires de demandeurs motivés par la diversité des conditions d'accueil* ». La variété du choix des Etats s'agissant des modalités des aides – en nature ou via des allocations financières – rend certes très difficiles les comparaisons, comme le soulignent tant les requérantes que le ministre. Nous avons par exemple relevé que les Pays-Bas, qui ont fait un choix assez comparable à la France en prévoyant une allocation majorée dans le cas où le demandeur renonce à sa place dans un centre d'hébergement, le montant de la majoration est de 3,60 euros par jour, quand le montant de l'allocation est de 8,50 euros par jour pour un adulte seul, soit un total de 12,10 euros par jour au Pays-Bas contre 14,20 euros par jour (6,80 euros par jour au titre de l'ADA pour un adulte seul + 7,40 euros par jour au titre du montant additionnel) en France. Sans doute l'attractivité de la France n'est-elle qu'un facteur parmi d'autres ; toujours est-il que la France représente aujourd'hui 20% de la demande d'asile dans l'Union européenne, devant l'Allemagne, contre moins de 10% en 2016.

Ont de même pesé les éléments de comparaison avec les dispositifs d'aide au profit des personnes sans ressources qui n'ont pas le statut de demandeur d'asile. Si la directive n'autorise pas les Etats à laisser les demandeurs d'asile vivre dans des conditions indignes, elle les autorise néanmoins à accorder aux demandeurs un traitement moins favorable que celui accordé à leurs ressortissants. En l'espèce, le niveau total de l'allocation pour un

demandeur d'asile non hébergé – 204 euros par mois au titre de l'ADA et 222 euros par mois au titre de la majoration – correspond à environ 80% des 559,74 euros mensuels ce que percevrait un ressortissant français ou étranger en situation régulière bénéficiaire du revenu de solidarité active, lequel a droit toutefois d'autres prestations, notamment l'aide personnalisée au logement et l'accès au logement social. A titre d'indication, un étudiant sans revenu, non éligible au RSA, logé à Paris dans une résidence universitaire versant un loyer mensuel de 500 euros par mois peut recevoir une aide personnalisée au logement mensuelle d'environ 188 euros. Une personne seule retraitée souhaitant se loger dans un studio à Paris dont le loyer est de 500 euros est susceptible quant à elle de recevoir une aide au logement d'environ 270 euros par mois.

L'ensemble de ces éléments nous conduisent à vous proposer de considérer que le montant de 7,40 euros par jour n'est pas manifestement insuffisant.

3.3) Nous nous sommes bornée, dans le cadre de cet exposé déjà long, à retracer les éléments qui nous paraissent déterminants pour l'exercice de votre contrôle. Nous vous invitons cependant à ne pas vous laisser enfermer dans le débat contentieux qui s'est noué devant vous, et qui ne porte que sur un des éléments composant les conditions matérielles d'accueil.

Nous l'avons dit, l'objectif fixé par la directive est un objectif global. Il nous paraît dès lors artificiel d'isoler le montant additionnel de l'ADA dont bénéficient les demandeurs non hébergés à titre gratuit, alors que les conditions matérielles portent sur l'ensemble des besoins fondamentaux des demandeurs et prennent différentes formes, notamment en nature. Il serait du coup excessif de faire peser la satisfaction de l'objectif prescrit, dont l'arrêt *Jawo* de la CJUE que nous avons cité tout à l'heure a précisé la portée, sur le seul montant additionnel de l'ADA, sauf si ce montant fixé par décret est à ce point faible qu'il empêche structurellement de l'atteindre. C'était le cas d'un montant de 4,20 euros par jour. C'était encore le cas d'un montant de 5,40 euros. Ce n'est pas le cas d'un montant de 7,40 euros par jour.

Nous ne minorons pas ce faisant le faisceau de difficultés auxquelles sont confrontés quotidiennement les demandeurs d'asile, en pratique souvent empêchés par leur précarité d'accéder au parc locatif privé ou confrontés dans le parc hôtelier à des pratiques plus que douteuses, en particulier dans les zones urbaines où ils se concentrent. Le seul montant additionnel de l'ADA, tel que fixé par le décret attaqué, ne suffit pas toutefois à fonder le constat qu'un demandeur de protection internationale est structurellement exposé à une situation de dénuement matériel extrême telle qu'elle pourrait être assimilée à un traitement inhumain et dégradant. Cela ne signifie pas qu'il n'y aucune place pour un contrôle et, le cas échéant, une censure. Mais, comme l'indique la grande chambre de la CJUE dans son arrêt *Jawo*, l'exigence de dignité s'appréciera alors *in concreto*, en fonction notamment des choix du demandeur, de sa localisation, des autres prestations, notamment en nature, dont il a pu bénéficier ainsi que de sa vulnérabilité particulière.

4) Dans la dernière partie de leur requête, les associations vous demandent l'annulation de l'article 3 du décret en tant qu'il ne procède pas au relèvement du montant additionnel de l'ADA pour le département de Guyane et la collectivité de Saint-Martin.

Comme le ministre de l'intérieur, qui oppose une fin de non-recevoir, nousuttons sur la recevabilité de ces dernières conclusions, qui cherchent par la voie d'une demande d'annulation « en tant que ne pas » à contourner l'expiration du délai de recours contentieux s'agissant des dispositions du code relatives au montant additionnel de l'ADA applicable en Guyane et à Saint-Martin.

Il ne suffit pas en effet que des dispositions présentent un lien avec celles modifiées par un texte dont le délai de recours par voie d'action n'est pas expiré pour permettre à un requérant de s'en saisir. Vous ne le permettriez certainement pas s'agissant d'une illégalité « en plein » et nous ne voyons aucune justification à raisonner différemment lorsqu'est alléguée une illégalité « en creux ».

En l'espèce, le barème applicable à la Guyane et à Saint-Martin – toujours en vigueur puisque, contrairement à ce qui est soutenu, hors du champ de l'annulation que vous avez prononcée le 14 janvier 2018⁶ – est issu du 3° de l'article 6 du décret n° 2017-430 du 29 mars 2017. Ce barème n'est pas modifié par le décret attaqué. Il est en outre parfaitement divisible des autres dispositions du décret qui modifient, en Guyane et à Saint-Martin, les conditions énoncées à l'article D. 744-26 pour bénéficier du montant additionnel de l'ADA. La demande d'annulation n'est donc pas recevable.

Si les requérantes estiment que le montant de l'allocation, devenu définitif depuis mai 2017, est manifestement insuffisant en Guyane et à Saint-Martin, il leur appartiendra de lier le contentieux en saisissant l'administration d'une demande d'abrogation sur le fondement de l'article L. 242-3 du code des relations entre le public et l'administration, inspiré de votre jurisprudence *Alitalia*.

PCMNC : au rejet de la requête.

⁶ Qui concernait le 2° de l'article 6 du décret n° 2017-430.